

A Cimeira de Lisboa: uma NATO para o Século XXI*

Marco Paulino Serronha
Coronel do Exército

* Artigo elaborado a convite da Direcção do IDN como contributo para o Grupo de Estudos *Revisão do Conceito Estratégico da NATO*.

A Aliança Atlântica está a um passo de aprovar em Novembro próximo, na Cimeira de Lisboa, o seu sétimo Conceito Estratégico (CE), o terceiro após o fim da Guerra Fria. O CE é o segundo documento político mais importante da NATO, logo a seguir ao Tratado de Washington, e destina-se a cumprir dois objectivos e três funções (Ringsmose e Rynning, 2009: 7-8): os dois objectivos são operacionalizar o Tratado e redefinir a orientação estratégica e as três funções são codificar decisões e práticas entretanto aprovadas, providenciar orientação estratégica e passar uma mensagem para o exterior do que a NATO pretende ser no futuro.

Para melhor entendermos o que se está a debater importa analisar o que tem sido a Aliança no período após o fim da Guerra Fria, a sua evolução e principais problemas, assim como as tendências actuais e futuras do contexto estratégico externo e que influências terão no debate estratégico em curso. Da conjugação do contexto interno e externo da Aliança resultará a identificação de um conjunto de assuntos, de debate e consenso obrigatório entre os aliados, de modo a projectar uma Aliança de sucesso para o século XXI. É importante passar em revista, de forma breve, o Relatório do Grupo de Peritos (Albright et al, 2010), liderado por Madeleine Albright, e cujas recomendações e análises servirão de base para a primeira versão do CE, a apresentar pelo Secretário-geral às nações, logo no início de Setembro.

A evolução da Aliança do após Guerra Fria à actualidade

O fim da Guerra Fria obrigou a Aliança a uma mudança rápida de estratégia, com a aprovação, na Cimeira de Roma em 1991, de um novo CE. Este documento (NATO, 1991) foi inovador em diversos aspectos, desde logo porque pela primeira vez um documento da estratégia aliada não era classificado, e depois porque introduzia a necessidade de um conceito alargado de Segurança, numa estratégia sem inimigo material onde, além da defesa militar, se incluía o diálogo, a cooperação, a prevenção e a gestão de crises, com o objectivo último de preservar a paz na Europa. Introduziu a noção de risco, realçando a incerteza na nova situação estratégica, sem ameaças materializáveis (parágrafos 7 a 14) e o conceito da indivisibilidade da segurança aliada (parágrafo 36), que é mais do que a solidariedade na resposta militar a um ataque a um aliado, previsto no art.º 5.º, equacionando-se a partilha equitativa de riscos e responsabilidades com os benefícios de uma defesa comum.

A NATO teve pela frente, neste período, um desafio fundamental: ou se reinventava ou corria o risco de perder importância (Asmus e Holbrooke, 2006: 1). E

reinventou-se, não obstante algumas indecisões, dando dois passos fundamentais para o seu futuro: possibilitou a entrada futura de novos membros,¹ e actuou com as suas forças militares fora das suas fronteiras geográficas. Embora o CE de 1991 não previsse, literalmente, estes dois passos, não foi isso que impediu que a Aliança fosse respondendo aos desafios que foram surgindo, no quadro do necessário consenso entre os Aliados. Deste modo a NATO adaptou-se às mudanças radicais da equação estratégica (Gaspar, 2002), dando resposta às principais necessidades do momento, que eram estabilizar os Balcãs, agregar as novas democracias da Europa Central e de Leste e iniciar uma nova relação com o ex-adversário, a Rússia. O início do processo de alargamento não foi consensual, com muitas opiniões críticas de diversos sectores, mas constituiu um passo fundamental para a estabilização da Europa Central e de Leste (coisa que não acontecia há muitos séculos), abrindo, também, o caminho ao alargamento da UE.

A situação nos Balcãs, com especial ênfase na Bósnia-Herzegovina, induziu, também, níveis elevados de tensão nas relações transatlânticas e intra-europeias. Desde logo com o reconhecimento, de forma unilateral por alguns aliados, da independência da Croácia e da Eslovénia; depois com a gestão do conflito da Bósnia, com sérias dissidências entre os EUA, por um lado, e a França e o Reino Unido por outro, que começaram com o anúncio americano de não participação no embargo de armas, da ONU, ao governo bósnio.² A incapacidade dos países europeus em conseguirem impor uma solução rápida para a resolução do conflito obrigou, mais uma vez, a uma intervenção dos EUA, forçando a Sérvia a aceitar um cessar-fogo na Bósnia, que permitisse a saída da força das Nações Unidas (UNPROFOR) e a entrada da força da NATO, a *Implementation Force* (IFOR). Esta incapacidade europeia teria resultado não só de uma incapacidade política de lidar com a situação, mas também de uma má opção estratégica, por ter procurado, no final da Guerra Fria, centrar-se mais em aprofundar a sua integração do que tentar antecipar os perigos e riscos que iriam resultar do fim do comunismo em metade da Europa (Ash, 2000: 415).

Posteriormente, a intervenção no Kosovo em 1999, primeiro com a operação aérea *Allied Force* e depois com a Força de Manutenção de Paz (KFOR), introduziu alguns elementos importantes de reflexão sobre a evolução da Aliança. Primeiro porque conduziu uma operação militar ofensiva, pela primeira vez na sua história, contra

1 Este processo de alargamento iniciou-se com o processo das diversas parcerias, especialmente a parceria para a paz.

2 Em Novembro de 1994 o Presidente Clinton, por pressão do Congresso, anunciou esta tomada de posição.

um país soberano, a Sérvia, e sem mandato do Conselho de Segurança da ONU. Depois porque remeteu a Rússia, aliada dos sérvios, para um papel de potência de segunda, que de alguma maneira feriu seriamente o orgulho russo. Relativamente à conduta da operação, as restrições políticas³ ao processo de escolha de alvos pela estrutura militar induziram, nalguns círculos políticos e militares norte-americanos, a noção negativa da “guerra por comité”, que muito viria a condicionar, daí em diante, a postura americana de envolver a Aliança em operações militares de média ou alta intensidade.

As operações nos Balcãs, da segunda metade da década de noventa e que se prolongaram até à actualidade foram, no cômputo geral, um sucesso político e estratégico da Aliança, porque conseguiram estabilizar estrategicamente a região, oferecendo possibilidades de integração aos novos países no espaço de segurança euro-atlântico. Mas este sucesso trouxe à superfície algumas constatações relevantes, nomeadamente: a incapacidade europeia para resolver problemas estratégicos na sua periferia; o tratamento da Rússia como uma derrotada da Guerra Fria; e a continuidade da necessidade dos EUA para liderar a acção da comunidade euro-atlântica.

O CE (NATO, 1999) aprovado na cimeira de Washington em Abril de 1999, e em plena operação no Kosovo, introduziu algumas modificações no Conceito de 1991, fruto das alterações do ambiente estratégico do final da Guerra Fria, em especial nos Balcãs. Codificou as novas tarefas da Aliança em Segurança, Consultas e Defesa e Dissuasão, introduzindo a Prevenção de Conflitos, a Gestão de Crises, a Parceria e Cooperação como tarefas complementares.⁴ Nele está inscrita a noção de uma arquitectura de segurança europeia, com a existência de diversas instituições relevantes (ONU, UE, OSCE e NATO) e reconhece a relevância das aspirações da UE no campo da Segurança. Convém ainda referir dois aspectos importantes, em nossa opinião, contidos no Conceito. Um tem a ver com a área geográfica de actuação da Aliança pois, ao centrar-se na área euro-atlântica (Europa e sua periferia) nega, por assim dizer, uma actuação global. No entanto, a noção de periferia viria ser interpretada de forma bastante elástica, como adiante veremos com a operação no Afeganistão. Outro aspecto tem a ver com o papel da ONU e do Conselho de Segurança (CS/ONU) na resolução de conflitos, diversas vezes exposto no documento, mas nunca se refere, de forma

3 A França impunha a revisão do *targeting* sobre o Montenegro e o RU sobre os alvos dos B-52 americanos que levantavam do seu território.

4 O conceito de 1991 já referia estes conceitos na abordagem alargada do conceito de segurança (parágrafo 20), mas sem os incluir nas tarefas fundamentais (NATO; 1991).

expressa, que a Aliança renuncia a iniciar uma acção militar não coberta por mandato do CS/ONU.⁵

Os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, não só introduziram novas dimensões na análise do ambiente estratégico mas também alteraram o carácter da Aliança. Esta tinha sido concebida para actuar na Europa e no Atlântico Norte e a primeira vez que é directamente atacada é exactamente em território americano, tendo sido invocado pela primeira vez, pelo Conselho do Atlântico Norte (NAC, na terminologia inglesa), o art.º 5.º do Tratado do Atlântico Norte (TAN). Se analisarmos esta tomada de posição, à luz dos parâmetros criadores da NATO em 1949 (art.º 5.º em particular), podemos constatar o quanto esta mudou, adaptando conceitos a novas realidades (Burgess, 2007: 2): o ataque não resultou da acção de um Estado; não foi um ataque armado de umas Forças Armadas inimigas; não foi localizado na Europa; teve origem numa organização localizada na Ásia Central e não contígua à área euro-atlântica; e não originou uma resposta militar integrada, utilizando a estrutura de comando da NATO.⁶ É verdade que o apoio militar integrado da Aliança, na operação militar no Afeganistão, em 2001, foi recusado pela Administração dos EUA, numa sequência de acções unilateralistas, que já vinham da anterior Administração Clinton, que muito prejudicaram a abertura de um debate, necessário, sobre o futuro papel da NATO, neste novo quadro estratégico.

Com a guerra no Iraque, em 2003, aumentaram as divisões entre os EUA e alguns aliados europeus, bem como entre os aliados europeus, e as relações transatlânticas atingiram o seu ponto mais baixo de sempre, acontecendo dois episódios marcantes, pela primeira na sua história: a Alemanha foi contra uma decisão estratégica dos EUA e estes procuraram dividir os europeus,⁷ ao contrário do que sempre tinham feito no passado (Gaspar, 2008). Não nos podemos esquecer que o NAC, em Fevereiro de 2003, esteve bloqueado durante dias, relativamente ao pedido da Turquia de usar meios aliados para fazer face a um eventual ataque do Iraque, o que prova quão baixa esteve a noção de solidariedade aliada (Bardají, 2008: 7).

Em Agosto de 2003 a NATO assumiu a liderança da Força Internacional de Segurança e Assistência (ISAF), no Afeganistão, e deu início à mais exigente e

5 Recorda-se que o debate sobre o CE decorreu em paralelo com as discussões sobre o lançamento da operação *Allied Force*, no Kosovo e Sérvia, esta sem mandato do CS/ONU, por bloqueio da Rússia e China.

6 Como sabemos, isto não é totalmente verdadeiro pois foi desencadeada a Operação *Active Endeavour*, no Mediterrâneo, no âmbito do combate ao terrorismo, mas não ligada ao ataque ao Afeganistão.

7 A famosa referência de Donald Rumsfeld “nova Europa” em contraponto à “velha Europa”.

arrojada operação militar da sua história. De início, só em Cabul mas, progressivamente e sob mandato da ONU, estendeu as operações e área de responsabilidade a todo o território Afegão, terminando este processo durante o ano de 2006. Convém recordar que a NATO aparece envolvida no Afeganistão por dois motivos: primeiro porque os EUA, antecipando um envolvimento no Iraque, procuraram iniciar a redução da sua actividade nos Balcãs e no Afeganistão, convencendo os aliados europeus a um maior empenhamento; segundo porque o processo de rotação de forças na ISAF, que era uma coligação multinacional, estava a tornar-se difícil e houve pressão de alguns aliados para que a NATO se envolvesse, pois tinha um processo de geração de forças que já tinha dado provas nas operações nos Balcãs (Theiler, 2008: 24).

Passados quase sete anos, a situação de segurança no Afeganistão não melhorou substancialmente, pondo de algum modo em causa os créditos da Aliança, obtidos nas operações nos Balcãs. Esta situação trouxe para a superfície algumas das vulnerabilidades da Aliança que importa referir. Primeiro, a questão da solidariedade entre aliados, que pareceu posta em causa devido ao empenhamento, diferenciado, entre as Nações nas operações militares no Afeganistão. A existência de restrições de emprego das suas forças militares em operações de combate, por parte de alguns países, leva a constatar a existência de dois tipos de empenhamento: os que combatem, e fruto disso têm mais baixas, e os que não participam em operações de combate. Em segundo lugar constata-se, igualmente, uma diferente percepção entre alguns dos aliados europeus e os americanos sobre o que está em jogo no Afeganistão: para os americanos é uma luta contra o terrorismo internacional e encaram-na como uma guerra; para a generalidade dos europeus, que não percebem a ameaça terrorista da mesma forma, a missão não é mais do que um apoio à reconstrução do Estado afegão. Depois, só muito tarde a Aliança começou a perceber que a solução do problema afegão não é militar e que era exigida uma integração do esforço militar com os esforços civis internacionais de desenvolvimento na reconstrução do Afeganistão, designada na terminologia anglo-saxónica por *Comprehensive Approach*. A solução do problema da subversão talibã será, igualmente, difícil de resolver sem uma estabilização da situação no Paquistão, pelo que a solução para o Afeganistão implicará a colaboração de outros actores regionais, numa nova estratégia que está a ser implementada pelos EUA, pelos aliados europeus e pela comunidade internacional. Outra constatação que a operação no Afeganistão fez ressaltar, foi a questão das capacidades da Aliança, em especial dos aliados europeus. Não é um problema novo, como sabemos, mas pôs a nu, de forma clara, a diferença entre o nível de ambição aliado e as suas capacidades reais, dando a ideia que a Aliança tem mais empenhamentos do que aqueles que consegue gerir (Dowd, 2009: 18), in-

diciando que operações futuras, a uma distância estratégica, exigirão uma avaliação criteriosa, e pré-decisão das capacidades e recursos disponíveis para a sustentação dessa operação.

Outro aspecto importante desta última década foi a relação entre a Aliança e a UE que, contrariamente ao que se poderia esperar, evoluiu muito pouco. As divergências transatlânticas diversas, já anteriormente abordadas, e as tensões entre a UE e a Turquia, devido à sua possível integração⁸ e ao problema de Chipre, têm constituído as principais razões para o congelamento do diálogo institucional entre as duas organizações.

As relações com a Rússia tiveram um ponto alto de tensão, nesta última década, que foi a guerra na Geórgia, em Agosto de 2008, demonstrando-se uma maior assertividade russa nas relações internacionais, conforme já anteriormente referimos. Em termos internos da Aliança, podemos afirmar que as relações com a Rússia são um tema tenso, com alguns aliados a advogar uma postura relacional mais dura e outros a defender um maior diálogo. Esta acção militar russa, que na prática bloqueou o alargamento à Ucrânia e à Geórgia, fez reavivar a defesa colectiva e o art.º 5.º, colocando dúvidas nalguns aliados, geograficamente mais perto da Rússia, de que a Aliança esteja preparada para esta sua função primordial. Esta situação levou a uma renacionalização da segurança e defesa, com acordos bilaterais de defesa entre alguns aliados e os EUA, com a defesa antimíssil como elemento mais visível.

A crise financeira e económica internacional, ainda em curso e com fim indeterminado, tem tido igualmente impacto sério na segurança e defesa, pois os recursos disponíveis para estas actividades poderão decrescer fortemente afectando as actividades aliadas, em especial na conduta de operações e no desenvolvimento de novas capacidades. Esta situação obriga a uma maior cooperação na segurança internacional, entre organizações e entre países, levando a que a Aliança continue a alargar e a aprofundar as suas parcerias de segurança.

Da história da Aliança nos últimos anos podemos constatar que as crises aliadas foram várias, algumas delas graves, mas o cumprimento da finalidade da Aliança e a solidariedade aliada levam a podermos considerar a história da Aliança Atlântica uma história de sucesso. No entanto, existe um conjunto de questões, com especial ênfase nesta última década, de origem interna, mas também desafios externos, a que a Aliança terá de fazer face. Muitas destas questões estão interligadas e o contexto externo influencia muito as questões de contexto

8 A Turquia tinha um estatuto especial com a UEO, que de algum modo perdeu com a transição das funções desta organização para a UE.

interno. No contexto interno existem questões a exigir debate tais como: a finalidade e o papel actual da Aliança; incorporar a gestão e prevenção de conflitos como tarefas fundamentais de segurança; rever o equilíbrio entre missões fora de área e de defesa colectiva, muito em face da experiência do Afeganistão; as novas capacidades necessárias às exigências do futuro, entre as quais estará a evolução da estratégia nuclear aliada. Relativamente ao contexto externo é necessário: haver uma percepção aliada comum sobre as novas ameaças e desafios (e a sua influência na interpretação do art.º 5.º); debater as novas condições da relação com a Rússia; operacionalizar definitivamente a cooperação com a UE; e introduzir o conceito de *Comprehensive Approach* na estratégia e nas operações aliadas.

O contexto estratégico actual e futuro

Com o fim da Guerra Fria e da ameaça soviética, na década de noventa, os principais problemas de segurança para os aliados foram, como já vimos, a instabilidade na periferia da área euro-atlântica, nomeadamente os Balcãs, e na configuração geopolítica da Europa Central e de Leste, fruto da implosão da União soviética. Os atentados de 11 de Setembro de 2001 trouxeram para o topo das preocupações o terrorismo transnacional o que, conjugado com a proliferação de armas de destruição em massa, os estados falhados, o crime organizado transnacional, os riscos derivados da falha de suprimento de energia aos aliados, da falha de sistemas informáticos que gerem funções vitais da nossa sociedade e as questões climáticas, entre outros, configuram o actual panorama estratégico como de elevada instabilidade e imprevisibilidade. Mas estas ameaças e riscos, que já nos habituámos a apelidar de assimétricos, não nos devem distrair da possibilidade de ocorrência de conflitos simétricos, entre estados, de que a guerra da Geórgia é um exemplo.

A situação estratégica no futuro terá de ser equacionada de forma completa, fruto de tendências e realidades tais como a globalização e a disseminação de tecnologias que terão impacto no ambiente estratégico global através: da fragilização do Estado-Nação e consequente perda de poder e autonomia estratégica das grandes potências; da emergência e aumento da assertividade de actores não estatais; do aumento da regionalização e da existência de redes globais diversas, com interdependências variadas, nomeadamente na Segurança.

As ameaças decorrentes da globalização, já identificadas, colocam problemas novos, mostram vulnerabilidades dos aliados e exigem respostas estratégicas

novas, com as capacidades adequadas. A segurança e a defesa da Aliança estarão confrontadas com a acção de actores não estatais, configurando ameaças assimétricas funcionando em rede, o que exigirá operações prolongadas no tempo e elevado consumo de recursos. A experiência do Afeganistão e Paquistão, e o próprio Iraque, demonstram a necessidade de acções prolongadas, em que as capacidades militares da Aliança, por si só, não chegam para resolver os problemas de estabilização e reconstrução do Estado, exigindo uma acção cooperativa e coordenada da comunidade internacional, empregando recursos e capacidades, militares e não militares.

Algumas destas ameaças e desafios podem ter origem dentro do espaço da Aliança, na sua periferia ou a distância estratégica e o seu impacto pode afectar gravemente o território e populações dos Aliados. Podem igualmente materializar-se com elevada imprevisibilidade o que exige uma monitorização permanente da situação estratégica mundial, pela Aliança e pelos aliados. A segurança aliada está ligada à segurança de outras regiões do globo, fruto da globalização e da transnacionalização das ameaças e dos riscos, pelo que a cooperação global em termos de segurança será uma necessidade. As mudanças no ambiente estratégico operadas nos últimos dez anos, aliadas ao que é possível projectar para o futuro, demonstram a necessidade de uma nova interpretação deste ambiente estratégico, a que a formulação de um novo CE da NATO deverá responder. Uma falha nesta interpretação poderá comprometer a segurança aliada e o papel central da NATO na segurança euro-atlântica e global.

Os temas em debate para o novo Conceito

Existem, como vimos, um conjunto de questões e problemas, que reflectem preocupações da Aliança, que merecem um debate aprofundado neste processo de revisão do CE da Aliança. Mas nem todos estes temas, ou o resultado do seu debate, poderão vir a ser reflectidos no documento. É nossa convicção de que o debate será tão (ou mais) importante como o documento final a aprovar, o que vai de encontro às tradições da Aliança (Hunter, 2009: 6). O futuro documento não deverá ser escrito de novo, fazendo-se uma revisão e actualização do Conceito de 1999 e serão tidas em conta decisões tomadas nos últimos anos, nomeadamente a *Comprehensive Political Guidance*, de 2006, e a Declaração de Segurança Aliada, aprovada na última cimeira, assim como as recomendações do Relatório do Grupo de Peritos. No entanto, será o primeiro conceito elaborado num contexto de globalização e esse facto afectará, com certeza, o seu conteúdo.

Dos inúmeros temas que irão ser abordados e debatidos escolhemos alguns daqueles que, em nosso entender, serão mais relevantes para a solução de alguns dos problemas identificados.⁹

A finalidade, o papel e as tarefas da Aliança

A razão de ser da Aliança tem sido muitas vezes objecto de debate, especialmente em alturas de discussão sobre a necessidade de evolução da estratégia aliada. E o termo muitas vezes utilizado tem sido a reinvenção (Asmus e Holbrooke, 2006, 1) o que indica não uma mudança da finalidade geral expressa no TAN, mas a sua interpretação a cada momento. E, no termo da Guerra Fria, a finalidade expressou-se na estabilização da periferia europeia, tarefa que, não estando concluída, deu passos relevantes. Nesta última década, em especial com a operação no Afeganistão, começou-se a notar alguma falta de consenso sobre a interpretação do novo ambiente de segurança e sobre o papel da Aliança nesse novo ambiente (Hunter, 2009:2). Esta redefinição do papel da Aliança irá materializar-se em três questões fundamentais (Wittmann, 2009a: 20-21): o alcance geográfico da Aliança, as suas tarefas fundamentais e a natureza das suas operações militares.

Nesta questão do **alcance geográfico**, temos dois níveis de análise: um primeiro que tem a ver com os limites do **alargamento** e outro com os limites de **actuação geográfica** da Aliança. No primeiro nível, do alargamento, nestes últimos anos tem surgido o conceito de NATO global, numa perspectiva de que a Aliança se deveria tornar numa liga das Democracias, podendo englobar nações democráticas de diversas localizações geográficas, desde o Japão à Austrália, passando pela Nova Zelândia. Numa abordagem meramente literal do art.º 10º do TAN, isto não é possível, pois este só permite o convite a Estados europeus para futura adesão. Existem duas soluções para, eventualmente, obviar este óbice: ou alterar o tratado (o que nos parece difícil) ou criar um mecanismo de parcerias reforçadas, que permitisse que estes países parceiros tivessem um estatuto de quase-membros. No outro extremo, temos o conceito de Aliança regional pura, de defesa colectiva do território aliado, com muita ênfase no art.º 5.º. Para ambas as modalidades existem apoiantes dentro da Aliança, seja ao nível de opiniões das Nações, seja ao nível dos especialistas de assuntos de Segurança e Defesa. As tendências de uma NATO mais

⁹ Estes temas, juntamente com outros não abordados neste artigo, são tratados no trabalho de investigação do autor no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2009-10, no Instituto de Estudos Superiores Militares (Serronha, 2010).

global têm tido origem anglo-saxónica e o seu principal argumento é de que uma Aliança exclusivamente regional poderá estar condenada à perda de relevância, pois a segurança da área euro-atlântica jogar-se-á, fundamentalmente, fora da Europa. A outra tese contrapõe que um alargamento fora do núcleo europeu retirará coesão e credibilidade à Aliança. No estado actual do debate, não nos parece que um alargamento fora do entendimento comum de Europa possa ocorrer e, mesmo dentro deste conceito geográfico, os critérios de alargamento serão bastante mais restritos do que em situações anteriores.

Quanto à área geográfica de actuação, também se aplicam as duas teses anteriormente referidas, estando em debate, de um lado, um modelo que atribui à Aliança características de uma organização de Segurança, com menos ênfase nas funções de defesa colectiva, e do outro, um modelo de organização de defesa colectiva, com funções de segurança complementares e acessórias. Parece-nos hoje ultrapassada a discussão havida na década de noventa sobre as operações fora de área, pois as decisões tomadas para as diversas operações, nomeadamente Afeganistão, Darfur e Somália, mostram haver consenso nesta matéria. A questão central do debate está na ênfase que a Aliança deverá dar à defesa colectiva, tendo em consideração as percepções diversas dos aliados sobre o novo ambiente de segurança global. Parece-nos que uma solução consensual será mais fácil de alcançar num modelo ambíguo que, não pondo em causa a defesa colectiva e até reforçando-a, não retira a hipótese de se desenvolverem operações a distância estratégica, em função dos interesses aliados e decididas caso a caso. Temos, no entanto, de notar que a filosofia por detrás de cada uma das teses poderá ter implicações diferenciadas na discussão sobre as capacidades aliadas necessárias, pois uma ênfase na defesa colectiva do território aliado, contra uma ameaça convencional, que enforma o pensamento de alguns novos aliados mais a leste, exige forças e meios de configuração diferente das necessárias para operações de gestão de crises, a distância estratégica, estas de natureza mais ligeira, flexível e projectável dos que as outras, que poderão ser mais pesadas.

Ainda no que diz respeito às áreas geográficas, poderá ser abordada a questão sobre quais as regiões onde, no quadro da segurança da área euro-atlântica, a NATO deverá actuar prioritariamente. E aqui, claro, há nações que afirmam um voltar à Europa e outras que consideram que os principais problemas de segurança estarão fora da Europa. Neste último caso, as duas grandes áreas de preocupação parece serem o chamado Grande Médio Oriente (GMO) e a África subsariana. O GMO abarca todo o Mediterrâneo, Norte de África, Médio Oriente e prolonga-se pela Ásia Central até ao Paquistão, naquilo que já foi chamado a “zona de crise” (Chivvis, 2009: 73). Tanto relativamente à África subsariana como ao GMO, as

preocupações são semelhantes e têm a ver com a existência de Estados falhados, com a acção de actores não estatais, nomeadamente as organizações terroristas e os fenómenos de proliferação de ADM, aqui com o GMO como área prioritária. Uma solução consensual relativamente às áreas geográficas de actuação está intimamente ligada às tarefas da Aliança, que abordamos de seguida.

No que respeita às **tarefas** da Aliança, as Tarefas Fundamentais de Segurança contidas no Conceito de 1999 e que são a Segurança, as Consultas, e a Dissuasão e a Defesa, não parecem ser contestadas e serão com certeza um elemento de continuidade da anterior estratégia. As questões colocam-se numa eventual prioritização ou ênfase nalgumas delas e aqui surge outra vez a divergência entre quem coloca a ênfase no art.º 5.º (Dissuasão e Defesa)¹⁰ e a ênfase na Segurança. Recordamos que no Conceito de 1999 há duas tarefas complementares que são a Gestão de Crises e as Parcerias. Num conceito de Aliança mais global, seria de esperar que estas duas tarefas “secundárias” pudessem subir para um estatuto de tarefas fundamentais até porque, não sendo formalmente as mais importantes, têm sido aquelas onde a Aliança tem tido maior empenhamento. Parece-nos que o consenso deverá residir num maior equilíbrio entre a Defesa do território aliado (a que se alia a Dissuasão) e as chamadas operações expedicionárias, do âmbito da segurança e da Gestão de crises, que têm constituído a quase totalidade das operações da Aliança, nos últimos anos.

Relativamente à **natureza** das operações militares aliadas, desde o final da Guerra Fria, estas têm sido de “escolha”, em contraponto às chamadas operações de “necessidade” mais ligadas aos art.º 5.º e 6.º do TAN. As operações de escolha exigem um processo de construção do consenso aliado, baseado nas consultas previstas no art.º 4.º do TAN, nem sempre fácil de alcançar e que muitas vezes tem produzido desgaste, bastante, entre os aliados. Associada a esta problemática aparece-nos uma questão de dimensão ética, sobre o uso da força militar nas relações internacionais, que também tem dividido os aliados, como foi o caso da Guerra do Iraque. E esta lógica intervencionista, que está associada a uma NATO com um papel mais global, torna-se menos consensual conforme nos afastamos do espaço tradicional de intervenção da NATO, ou seja, o espaço euro-atlântico e as suas periferias imediatas, em grande parte devido às diferentes percepções que os aliados têm sobre o ambiente de segurança global, assunto que adiante abordaremos.

10 Este reforço do art.º 5.º, que alguns aliados exigem, poderá obrigar a voltar a atribuir responsabilidades territoriais a comandos NATO, atribuindo-lhes forças em planeamento e incrementando a realização de exercícios.

As percepções sobre o ambiente estratégico

A ameaça soviética, que durante a Guerra Fria uniu os Aliados, desapareceu e com ela desapareceu também um sentimento indiscutível sobre o papel e finalidade da Aliança, muito ligado a uma percepção comum sobre o ambiente estratégico. E o problema central reside numa falta de interpretação consensual que ligue a função central da Aliança, a defesa colectiva, às novas ameaças.

E este é um dos debates fundamentais a realizar entre os Aliados que, em nosso entender, não se irá esgotar neste processo de revisão do CE. Claro que a análise estratégica do novo ambiente de segurança que afecta os Aliados terá de constar do texto do novo documento. Com que profundidade o fará constitui a grande dúvida, devido ao consenso que venha a ser possível obter. O consenso sobre o conceito de Segurança Aliado, mais ou menos alargado, variando desde a defesa militar pura até conceitos mais amplos, irá influenciar decisivamente esta interpretação dos factores que afectarão a segurança colectiva. Este conceito de Segurança será a base fundamental de qualquer interpretação do ambiente estratégico e de segurança.

Determinados aspectos da análise do ambiente estratégico serão, em nosso entender, relativamente consensuais, tais como o aumento da relevância dos actores não estatais, a importância de algumas ameaças, nomeadamente o terrorismo transnacional, a proliferação de ADM e a existência de Estados falhados. Já a interpretação do risco que essas ameaças configuram não será visto de igual forma por todos. O caso mais típico é o terrorismo, que não afecta as preocupações de segurança de todos os aliados de igual forma, conforme a operação no Afeganistão tem demonstrado.

Outra questão, menos consensual, é o impacto que os novos desafios, tais como a segurança energética, a segurança cibernética, aspectos ligados à segurança humana, as alterações climáticas e outros, produzirão na segurança dos Aliados e se este impacto deverá ser gerido pela Aliança, numa perspectiva de que esta deverá providenciar respostas essencialmente militares. No entanto, num conceito de Segurança mais alargado, respostas políticas poderão, e deverão, ser equacionadas.

Outro factor é a importância dada, de forma diferenciada pelos Aliados, à emergência de uma ameaça convencional sobre o território aliado, nomeadamente o ressurgimento de uma Rússia revisionista. Este assunto, adiante abordado mais em detalhe, é um elemento fundamental de uma interpretação consensual do novo ambiente estratégico da Aliança, porque afecta directamente a questão da defesa colectiva.

A importância de uma interpretação consensual dos principais factores do ambiente estratégico, advém da necessidade de que a resposta aliada às principais

ameaças e desafios deva ser prevista de forma conceptual, pois tem implicações no planeamento das capacidades necessárias para dissuadir essas ameaças e dar-lhes resposta adequada. Neste sentido, era importante que a Aliança conseguisse um consenso, o mais alargado possível, sobre as ameaças, riscos e desafios que mais afectam a segurança aliada e sobre a sua relação com a defesa colectiva, de modo a dar orientações claras para o planeamento de defesa da Aliança. Outros desafios de segurança, menos consensuais na interpretação de como afectam a segurança aliada, terão de ser geridos no âmbito do processo de consultas previsto no art.º 4.º do TAN, e naturalmente sujeito aos processos de consenso necessários. Acresce ainda que uma percepção comum das ameaças favorece a solidariedade aliada nas respostas, de que o caso da operação no Afeganistão é o exemplo mais relevante (pela negativa), como anteriormente analisámos.

Como corolário, podemos afirmar que seria fundamental que neste processo de debate se acordasse: num conceito de segurança, mais ou menos alargado, de acordo com a visão comum sobre o papel da Aliança, num claro enunciado das ameaças e no que poderá constituir um ataque armado, expresso nos art.º 5.º e 6.º do TAN; e, ainda, quais os principais riscos e desafios que se poderiam vir a constituir em ameaças no futuro. Tudo isto, claro, tendo em consideração as realidades do século XXI, o menos afectado possível pelos resquícios da Guerra Fria.

A Cooperação NATO/UE

Este tema deverá ser objecto de debate e contemplado no futuro CE, como uma das linhas prioritárias da estratégia aliada. Como já vimos, a história do relacionamento entre a UE e a NATO não tem sido uma história de sucesso, devido a motivos de dois níveis. Um primeiro, de ordem conceptual, que teve a ver com os objectivos da UE em ter uma defesa e segurança autónoma, quando já existia uma organização de defesa colectiva, com responsabilidades na mesma área geográfica, que era a NATO. Um segundo, de ordem conjuntural e táctica, preso aos diferendos que envolvem a possível adesão da Turquia à UE e à questão de Chipre, assim como a reduzida pró-actividade das burocracias de ambas as organizações, em executarem algumas decisões já tomadas, nomeadamente em aproximar os dois processos de planeamento de capacidades. No plano conceptual, parece-nos hoje líquido que as resistências iniciais de alguns aliados estejam ultrapassadas, e que uma Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)¹¹ da UE seja um dado adquirido, numa

11 Designação que substituiu a PESD no Tratado de Lisboa.

perspectiva de complementaridade e sinergia entre as duas organizações. O atrito de ordem conjuntural terá de ser resolvido com persuasão sobre a Turquia para não introduzir resistências na relação, com base nos seus diferendos particulares com a UE, e persuasão sobre Chipre para não bloquear a relação, devido aos diferendos com a Turquia. Uma medida importante, para melhorar o diálogo, seria a UE possibilitar um estatuto especial de associação da Turquia à PCSD, à semelhança do que já existia entre aquela Nação e a UEO.

A parceria estratégica, necessária entre as duas organizações, está igualmente facilitada pela reintegração da França na estrutura militar integrada da Aliança e pela nova administração em Washington, que já concluiu que uma estrutura de defesa europeia forte, não competidora com a aliança atlântica nem em objectivos nem em recursos, será uma mais-valia para a NATO (Clinton, 2010). E é essa complementaridade estratégica que deverá ser debatida entre os aliados, até porque vinte e um deles são membros de ambas as organizações. Será importante, também, que o Reino Unido assuma uma postura de maior comprometimento com a PCSD, o que não tem acontecido ultimamente por questões políticas internas, devido ao cepticismo inglês relativamente à integração europeia em geral e aos aspectos de segurança em particular, nomeadamente a questão específica do estabelecimento de um Quartel-General operacional da PCSD, fora do contexto no acordado no *Berlim Plus*.¹²

Importa, pois, debater os aspectos da complementaridade entre as duas organizações, sendo que o projecto da PCSD é um projecto em evolução que o Tratado de Lisboa deverá dinamizar, mas uma autonomia estratégica europeia será um projecto a muito longo prazo, porque, em nossa opinião, implica uma alocação de recursos que os aliados europeus não parecem em condições de suportar. A PCSD e a própria UE têm, no entanto, vantagens nalgumas áreas nomeadamente nas capacidades de *soft power*, nas capacidades multilaterais e em capacidades civis fundamentais nas operações de *State building*, como é o caso da EULEX, no Kosovo.

Qualquer modelo de complementaridade, entre as duas organizações, deve evitar duplicações de recursos e estruturas, deve evitar uma dissociação estratégica entre os EUA e a Europa e deve evitar uma marginalização de membros de uma organização que não pertençam à sua congénere, aplicando o critério dos três D's,¹³ que Madeleine Albright, a Secretária de Estado da Administração Clinton, produziu após a conferência de Saint-Malo, entre a França e o Reino Unido em Dezembro de 1998, que revitalizou a ESDP (Rodrigues, 2006, 10).

12 O acordo prevê a utilização de estruturas e meios a ceder pela NATO para o Planeamento e Comando Operacional das Operações da PCSD.

13 *No Duplication, no Decoupling e no Discrimination*, na terminologia anglo-saxónica.

Seria muito útil que a Estratégia de Segurança e Defesa da UE e o CE da Aliança fossem compatibilizadas no futuro ou, no mínimo, fossem tidas em consideração por ambas as organizações, no sentido de se evitarem competições estratégicas contraproducentes, e que permitissem uma complementaridade, e mesmo interoperabilidade, no uso de meios e capacidades.

No que diz respeito à Aliança, o importante seria o CE apontar para a necessidade de uma agenda (Wittmann, 2009a): 29-30) (Lindley-French, 2008), baseada no já acordado anteriormente, nomeadamente os Acordos *Berlim Plus* e a Declaração NATO-UE na PESD, que orientasse um processo de cooperação, com passos e acções concretas, que agilizassem esta importante parceria estratégica. Aqui, poder-se-ão identificar um conjunto de assuntos a serem abordados no âmbito da referida agenda, nomeadamente: tentar compatibilizar as percepções de segurança entre as duas organizações através da harmonização das respectivas estratégias; criar mecanismos que permitam uma coordenação rápida em situações de crise; harmonizar os processos de planeamento de capacidades e de cooperação em programas de equipamentos, de modo a tornar compatível o processo de transformação e as prioridades de ambas as estruturas; sedimentar a cooperação estratégica entre as duas organizações, criando um embrião do mecanismo de *Comprehensive Approach*¹⁴ (CA), que pudesse no futuro ser extensível a outras organizações; e integrar progressivamente a defesa europeia (Larabee, 2009: 60). Claro que a aplicação desta agenda terá de ser enquadrada por um consenso adequado sobre a resolução das questões de natureza conceptual e prática, anteriormente abordadas, em que os aliados têm divergido.

As relações com a Rússia

As relações com a Rússia serão um dos temas em destaque no debate aliado para a elaboração do novo CE. E é um debate difícil, devido à diversidade de pontos de vista e de perspectivas estratégicas sobre qual o papel da Rússia na Segurança Europeia. De parceiro necessário a ameaça efectiva, existem um conjunto de perspectivas, algumas delas muito influenciadas pelo lastro da História e da Geopolítica, que será necessário dirimir, para se chegar a um denominador comum na postura da Aliança nas relações com a Rússia.

Muitas vezes a Aliança não tomou em atenção as preocupações de segurança da Rússia, essencialmente devido a uma diferente interpretação do mundo pós-Guerra

14 Poderia ser criado um mecanismo do tipo *Berlim Plus*, que possibilitasse o acesso da NATO a capacidades da UE, nomeadamente as capacidades civis de que a NATO não dispõe.

Fria. Se para os Ocidentais a queda do muro trouxe novas e melhores realidades, mais democracia e mais desenvolvimento, para a Rússia o mundo pós-Guerra Fria foi o caos e decadência do seu poder (Friedman, 2009). Assim torna-se difícil que os russos venham a aceitar o conceito do *reset button* que a nova administração dos EUA lhes propôs, de retorno às relações pré-guerra da Geórgia, porque esse modelo não é o que lhes interessa.

A recente proposta do presidente Medvedev para uma nova arquitectura de segurança pan-europeia, *European Security Treaty*,¹⁵ assenta em duas razões fundamentais: um novo papel para a Rússia, de juntamente com os EUA serem *primus inter pares* na direcção da segurança pan-europeia; e a constatação de que a actual estrutura de segurança não lhes interessa devido à preponderância da NATO (Monaghan, 2010: 5). Constatam, também, que a actual arquitectura falhou pois permitiu que a Guerra da Geórgia acontecesse.

Independentemente da razoabilidade das preocupações russas não há dúvida de que a cooperação com a Rússia é fundamental e terá de avançar dentro dos mecanismos disponíveis, nomeadamente o Conselho NATO-Rússia. No entanto, importa analisar algumas áreas onde as percepções entre a NATO e a Rússia são diferentes, pois o seu desconhecimento, ou mau entendimento, poderá vir a prejudicar os eventuais progressos na relação.

A primeira tem a ver com a percepção da ameaça: a NATO baseia a avaliação da ameaça em intenções de um potencial adversário; a Rússia avalia a ameaça em função da geografia e das capacidades militares presentes nesse espaço. Daqui deriva a percepção de ameaça do alargamento da NATO e da UE, que consta explicitamente no documento da Estratégia Militar Russa de 2010 (Giles, 2010: 1). Numa segunda área, temos que a Rússia se vê a si própria como uma potência mundial ressurgente, herdeira do anterior poder soviético, o que está bastante longe da sua realidade económica, demográfica e mesmo militar convencional. Só o seu poderoso arsenal nuclear lhe dá ainda uma voz de nível mundial. Uma terceira será o facto de a Rússia sofrer de um complexo de isolamento, que cultiva por questões de política interna, que não é real pois está integrada em todos os grandes fora internacionais, com excepção da Organização Mundial do Comércio. Uma quarta área, e no que concerne ao Conselho NATO-Rússia, os aliados vêem este órgão como um mecanismo de consultas para serem identificados interesses comuns para cooperação; por seu lado a Rússia vê este órgão como uma forma de ter impacto no processo de decisão da Aliança, essencialmente trazendo assuntos

15 Proposta disponível em: <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/11/223072.shtml>

para a discussão que podem dividir os aliados. Por fim, o conceito de indivisibilidade da segurança, que tanto a NATO como a Rússia utilizam, não quer dizer a mesma coisa para ambos: para a NATO este conceito é definido pela natureza abrangente da segurança – humana, económica e política –, pela indivisibilidade da segurança entre os estados – direito de cada um escolher a sua aliança e negação de esferas de influência –, pela ligação entre a segurança europeia e a segurança global, e que a segurança dentro dos estados está intimamente ligada à segurança entre os estados; para a Rússia o conceito de indivisibilidade da segurança implica um mecanismo único de segurança, aplicado a todo o espaço euro-asiático, e isto é contraditório com a existência de organizações regionais, como a NATO e a UE, que fraccionam a segurança europeia na opinião russa.

A cooperação com a Rússia deverá ser baseada em interesses comuns, no quadro de um conjunto de princípios claros (Clinton, 2010) que não deixem dúvidas à Rússia de que os aliados europeus não estão reféns das suas convicções. E esses interesses comuns poderão ser o Afeganistão, o Controlo de Armamentos, o Ártico, a Segurança da Europa, a Defesa Anti-míssil e a Contra-proliferação, entre outros. Já sobre a cooperação na questão nuclear iraniana existem algumas dúvidas de que a Rússia venha a ser um parceiro credível, por duas ordens de razões: porque um Irão cooperante com o Ocidente é um perigo estratégico para Rússia (na visão russa); e porque uma tensão permanente no Médio-Oriente obriga a que tratem a Rússia com o estatuto de super-potência (Blank, 2009: 2). Por outro lado, um Irão nuclear acentua o risco de grupos islâmicos virem a ter acesso a tecnologia nuclear e isso é também um perigo para a Rússia. Resta assim convencer a Rússia a abandonar a situação de *status quo* com o Irão e participar, mais activamente, nos mecanismos multilaterais de não proliferação, nomeadamente o reforço de sanções.

Em suma, a postura da NATO com a Rússia deverá ser conceptualmente semelhante à que teve no final da Guerra Fria, da dupla orientação: por um lado, cooperar nos interesses comuns que existem e, por outro, não aceitar que a Rússia baseie a relação na intimidação e na aplicação das esferas de influência. Assim teremos de tentar articular uma perspectiva de cooperação no espaço euro-atlântico, onde poderá existir algum contencioso, com uma perspectiva mais global onde o Ocidente necessita da Rússia (e vice-versa) para resolver assuntos de interesse mútuo.

As Capacidades

As capacidades, nucleares e convencionais, sempre constaram de todos os conceitos estratégicos anteriores pois, no fundo, um dos objectivos de qualquer CE

será sempre produzir orientações que direccionem o esforço na edificação e aplicação destas capacidades. Para fazer face às suas responsabilidades, no âmbito da Segurança e Defesa Colectiva, a Aliança necessita de capacidades que lhe permitam corresponder a três necessidades: conduzir uma guerra de natureza convencional; dissuadir ou responder a ameaças ou ataques de ADM; e responder aos desafios e ameaças assimétricos à segurança aliada. Neste sentido, o debate aliado sobre as capacidades necessárias à efectivação da sua Estratégia deverá, em nossa opinião, incidir em três pontos: a necessidade de continuar a “transformação” de modo a, por um lado, adequar as capacidades às novas ameaças e desafios e, por outro, tentar diminuir a diferença entre os aliados europeus e os EUA; a questão da obtenção das chamadas “capacidades civis” que dêem à NATO alguma autonomia nas operações; e a questão das “capacidades nucleares”.

Um aspecto transversal a todo o processo de edificação de capacidades é a questão dos recursos subjacente a este processo. A actual crise económica só irá constranger ainda mais os já reduzidos orçamentos de defesa, em especial nos países europeus, num período em que cada vez mais são exigidos meios para as operações em curso. Esta realidade obrigará a um incremento de cooperação entre os Aliados, seja em capacidades integradas multinacionais, seja na cooperação na edificação destas capacidades. Neste quadro, poderá ser necessário estabelecer prioridades face às missões e tarefas da Aliança e às capacidades requeridas (di Paola, 2009).

A “Transformação da Defesa”, em especial nas capacidades militares, é um processo essencial para se dispor de forças credíveis, adaptáveis e flexíveis para fazer face à variedade de tarefas e missões a que a Aliança se propõe e que exigem capacidade de projecção de forças dentro do espaço euro-atlântico e, fora deste, a distâncias estratégicas.

Uma falha no processo de Transformação comprometerá um dos pilares essenciais da estratégia aliada, que é a dissuasão. A percepção, pelas ameaças e adversários, de uma incapacidade de fazer face aos desafios colocados, de forma adequada e eficaz, obrigará a Aliança a respostas reais, com os inconvenientes daí derivados. Esta falha não afectará só a percepção dos possíveis adversários, afectando igualmente os aliados e parceiros, podendo reforçar a renacionalização da defesa dos Aliados ou a existência de acordos bilaterais, com os inconvenientes estratégicos daí resultantes.

O processo de Transformação terá de ser reforçado, no âmbito da estratégia aliada, com cometimento político e estratégico dos responsáveis da Aliança. Neste capítulo, um comprometimento europeu é fundamental para reforço das suas capacidades, no sentido da diminuição das diferenças com os EUA.

No que respeita à necessidade de “capacidades civis”, fora do normal contexto do duplo uso das capacidades militares, o debate far-se-á na sequência do debate iniciado com a CPG, em 2006, onde os EUA e Turquia defenderam a necessidade da Aliança possuir capacidades civis. Estas capacidades foram muito sentidas nas operações do Afeganistão, levando à iniciativa da *Comprehensive Approach* (CA), e permitem um progresso equilibrado entre a Segurança e o Desenvolvimento, na condução das operações aliadas. Julgamos que este assunto será devidamente encerrado, sem haver necessidade de a NATO vir a possuir este tipo de capacidade, se forem verificadas duas condições: um progresso no desenvolvimento dos aspectos práticos do conceito da CA e o estabelecimento de uma parceria estratégica estruturada entre a UE e a NATO, onde esta última possa recorrer às capacidades da primeira,¹⁶ sem necessidade de duplicar meios e recursos. Se este caminho não for percorrido de forma conveniente, haverá sempre a hipótese de recorrer a capacidades civis dos aliados e integrá-las, através do Planeamento Civil de Emergência, nas operações da Aliança.

Relativamente à questão “nuclear”, importa referir que foi um item em que não foi alterada a Política Nuclear na revisão do Conceito em 1999, para evitar divergências resultantes de dois aliados – Canadá e Alemanha – terem requerido que a regra de *no first use*¹⁷ fosse incluída no texto, o que poderia pôr em causa a dissuasão nuclear da Aliança (Wittmann, 2009b). Assim, foi decidido recuperar integralmente o texto do Conceito de 1991 (Wittmann, 2009a: 43). Hoje esse debate terá de ser feito devido aos novos desenvolvimentos no âmbito da não-proliferação, nomeadamente por ser ano de revisão do Tratado de Não-proliferação Nuclear (NPT, acrónimo na terminologia anglo-saxónica), e à opção *global zero*, que prescreve um mundo livre de armas nucleares no futuro e que o discurso da actual administração Obama subscreve.

Assim dois discursos diferentes estarão a debate: um que prescreve um abolicionismo futuro da componente nuclear da dissuasão e outro que exige a continuação da existência de uma componente nuclear estratégica, essencialmente baseada nas capacidades dos EUA, para atingir dois objectivos: dissuasão sobre adversários e dissuadir aliados de, na falta do guarda-chuva nuclear americano, poderem optar por se tornarem potências nucleares (Ruehle, 2009). Neste aspecto a posição dos EUA não é muito confortável, pois estão confrontados entre a necessidade e o

16 Tipo acordo *Berlim Plus* mas de sentido contrário onde a UE cederia capacidades à NATO.

17 A Estratégia Nuclear aliada sempre foi ambígua nesta questão porque expressar literalmente a regra do *no first use* produziria uma falha na Dissuasão. A evolução poderá ser para enfatizar que a Aliança não empregará armas nucleares contra Estados não nucleares, à semelhança do que é prescrito nas estratégias nucleares de alguns estados aliados.

compromisso de dar garantias nucleares aos aliados europeus e um discurso e um envolvimento fortes no processo de não-proliferação.

Quatro elementos de análise são importantes para a decisão a tomar neste assunto: primeiro, os aliados de leste confiam nas garantias nucleares dos EUA e foi nessa base que aderiram à NATO; depois, uma retirada dessa garantia poderia abrir cisões na Aliança, que num período de necessidade de uma solidariedade reforçada para levar a bom termo a operação no Afeganistão, poderia introduzir uma perturbação de consequências graves nas relações transatlânticas; em terceiro lugar, um Irão nuclear irá colocar problemas de segurança a alguns aliados e uma não garantia por parte dos EUA, poderia levar a uma proliferação entre os aliados; por último, a administração Obama tem como objectivo a ratificação do Tratado Alargado de Fim dos Testes Nucleares¹⁸ (CTBT), precisando do apoio do Partido Republicano para esse fim, e estes já fizeram saber que só apoiarão este objectivo se a política de não proliferação dos EUA não colocar em causa a sua Segurança Nacional e a dos seus Aliados.

Assim, tudo leva a crer que o próximo Conceito irá continuar a conter uma Política Nuclear da Aliança, com uma terminologia que deverá incluir referências a uma necessidade de redução controlada dos arsenais nucleares, mas que refira o papel político das armas nucleares na Dissuasão da Aliança (Wittmann, 2009a): 45).

Alguns elementos do Relatório Albrighth

A análise deste relatório (Albright et al., 2010) mereceria, por si só, um artigo, mas alguns apontamentos terão ser aqui registados de forma sintética. Em primeiro lugar o documento é abrangente e detalhado nas suas recomendações e análises mas, talvez, pouco arrojado naquilo que muitos pensadores julgam que seria necessário para estimular o papel da Aliança, nomeadamente a necessidade de uma NATO mais global. Em segundo lugar, a proposta de englobar um “pacote” de documentos a aprovar na Cimeira de Lisboa, que juntaria não só o novo CE mas, também, dois outros documentos: um sobre uma nova priorização de capacidades e outro sobre reformas estruturais e organizacionais da Aliança. Esta pode ser uma proposta de difícil gestão pois, como sabemos de experiências anteriores, as discussões sobre mudanças na estrutura de comandos da NATO são dolorosas e corre-se o risco de contaminarem uma discussão sobre a evolução da Estratégia aliada. Depois, a abordagem da cooperação entre a NATO e a UE é tratada, em nosso entender, de

18 *Comprehensive Test Ban Treaty*, na linguagem anglo-saxónica.

forma tímida e moderada, tendo em consideração as expectativas criadas sobre a necessidade vital de aprofundar esta cooperação, conforme anteriormente analisámos. Por fim, parece-nos que a proposta centra demasiado a estratégia aliada no chamado Grande Médio Oriente, ofuscando a segurança em África e nos espaços de circulação do Índico e Atlântico, em especial a sul, relegando-se para última prioridade a cooperação com a América Latina.

Apontamento final

O sucesso da Aliança Atlântica nos últimos sessenta anos – vitória na Guerra Fria e operações nos Balcãs, em especial – tem, de algum modo, sido posta em dúvida, nestes últimos anos, fruto dos problemas anteriormente focados, de que se destacam os identificados na operação no Afeganistão.

Estes problemas exigem uma nova orientação estratégica para a Aliança para fazer face aos novos desafios e ameaças do século XXI. A cimeira de Lisboa constitui, assim, uma oportunidade fundamental para o culminar do debate estratégico, necessário à aprovação do novo Conceito Estratégico e, deste modo, permitir que a Aliança dê, no futuro, as respostas estratégicas e políticas adequadas, que permitam que continue a ser a organização de segurança e defesa de sucesso que tem sido, mantendo os seus valores e princípios fundadores. Isto exige um esforço aliado sério e empenhado de todos os aliados, sem excepção. E este esforço irá, com certeza, ser bem sucedido pois, tal como em outras ocasiões da história da Aliança, os aliados não terão outra alternativa. Governos e populações das nações aliados têm de continuar a acreditar que o sucesso da NATO é equivalente ao sucesso da segurança e defesa do espaço euro-atlântico.

Bibliografia

ALBRIGHT, Madeleine [et. al] – *NATO 2020: Assured security; dynamic engagement*, [referência de 29 de Junho de 2009]. Disponível na internet em: <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>

ASH, Timothy Garton – *History of the Present*, London, Penguin Books, 2000.

ASMUS, Ronald, HOLBROOKE, Richard – *Reinventing NATO*, [referência de 31 de Outubro de 2009]. Disponível na internet em: http://www.gmfus.org/doc/A4_Holbrooke_c.pdf

- BARDAJÍ, Rafael – *NATO: Dead and Alive*, [referência de 29 de Dezembro de 2009], p. 1-7. Disponível na internet em:
<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=96652>
- BLANK, Stephen – *Resetting the Reset Button: Realism about Russia*, [referência de 12 de Fevereiro de 2010]. Disponível na internet em:
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB956.pdf>
- BURGESS, J. Peter – *What is new and what is old in NATO's strategic concept?*, [referência de 21 de Novembro de 2009]. Disponível na internet em:
http://www.prio.no/sprtrans/2121355876/file49552_burgess_what_is_new.pdf
- CHIVVIS, Christopher – “Considerations on NATO's Future Direction” in *Politique Étrangère* 4, 2009, English Edition, p.69-81.
- CLINTON, Hillary – *Remarks on the Future of European Security*, [referência de 11 de Fevereiro de 2010]. Disponível na internet em:
<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/136273.htm>
- DI PAOLA, Admiral Giampaolo. – *The military aspects of the new Strategic Concept*, [referência de 12 de Fevereiro de 2010]. Disponível na internet em:
<http://www.nato.int/ims/opinions/2009/o090925a.html>
- DOWD, Alan – *The Future of NATO: At 60 the alliance faces a time of change and challenge*, [referência de 29 de Dezembro de 2009], p. 16-19. Disponível na internet em: http://www.fraseramerica.org/Commerce.Web/product_files/The_Future_of_NATO.pdf
- FRIEDMAN, George – *The Western View of Russia*, [referência de 12 de Fevereiro de 2010]. Disponível na internet em:
http://www.stratfor.com/weekly/20090831_western_view_russia
- GASPAR, Carlos – *A Aliança Atlântica e o Método dos Alargamentos*, [referência de 28 de Dezembro de 2009]. Disponível na internet em:
<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=44>
- GASPAR, Carlos – *A Aliança Democrática*, [referência de 28 de Dezembro de 2009]. Disponível na internet em:
<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=392>
- GILES, Keir – *The Military Doctrine of The Russian Federation 2010*, Rome, NATO Defense College Research Review, February 2010.

- HUNTER, Robert E. – *NATO after the Summit: Rebuilding Consensus*, [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na internet em: http://www.rand.org/pubs/testimonies/2009/RAND_CT331.pdf
- LARABEE, F. Stephen – “The United States and the evolution of ESDP” in *What ambitions for European defence in 2020?*, [referência de 18 de Dezembro de 2009]. Disponível na internet em http://www.iss.europa.eu/uploads/media/What_ambitions_for_European_defence_in_2020.pdf
- LINDLEY-FRENCH, Julian – *The Future of NATO-EU Relations*, [referência de 11 de Fevereiro de 2010]. Disponível na internet em: http://www.acus.org/new_atlanticist/future-nato-eu-relations
- MONAGHAN, Andrew – “Introduction”, in *Defining the Indivisibility of Security: Russia and the Euro-Atlantic Community*, [referência de 13 de Fevereiro de 2010]. Disponível na internet em: <http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=2>
- NATO – *The Alliance’s Strategic Concept*, Brussels, NATO Office of Information and Press, 1999.
- NATO – *The Alliance’s New Strategic Concept*, [referência de 21 de Setembro de 2009]. Disponível na internet em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm
- RINGSMOSE, Jens e RYNNING, Sten – *Come Home, NATO?*, [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na internet em: http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2009/DIIS_report_200904_RingmoseRynning_NATO_web.pdf
- RODRIGUES, Alexandre Reis – “A NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou Convergência?” Lisboa, Edições Culturais da Marinha, *Cadernos Navais* nº 18, Julho – Setembro 2006.
- SERRONHA, Coronel Marco – *O novo Conceito Estratégico da NATO: uma Aliança para o Século XXI*, Abril 2010. Acessível no Instituto de Estudos Superiores Militares.
- THEILER, Olaf – *Sword or Ploughshare? New Roles for NATO and the Changing Nature of Transatlantic Relations*, [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na internet em: http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/College/F_Publications/occPapers/occ-paper_17-en.pdf
- WITTMANN, Klaus (2009a) – “Towards a New Strategic Concept for NATO”, Rome, NATO Defense College, *NDC Forum Papers Series*.
-

WITTMANN, Klaus (2009b) – *NATO's Deterrence Requirements and the Next Strategic Concept: a German Perspective*, [referência de 29 de Dezembro de 2009]. Disponível na internet em: <http://www.nps.edu/Academics/centers/ccc/publications/OnlineJournal/2009/Sep/wittmannSep09.html>